



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



Processo: 887.400
Natureza: Prestação de Contas do Executivo Municipal
Município: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Exercício: 2012

Análise da Defesa

I- Introdução

Tratam os autos da Prestação de Contas do Município de Belo Horizonte, relativa ao exercício de 2.012, de responsabilidade do Sr. Márcio Araújo de Lacerda.

Em análise elaborada pelo Órgão Técnico desta Corte de Contas, concluiu-se, à fl. 98: *“pela não aplicação do percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tendo aplicado somente 23,08% da Receita Base de Cálculo e pela não aplicação do percentual de 30% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino exigido pela Lei Orgânica Municipal, art. 160 da LOM (com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012).*

No despacho exarado em 17/10/2013, à fl. 194, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator Dr. Gilberto Diniz, determinou a citação do Sr. Márcio Araújo de Lacerda, Prefeito Municipal.

O Exmo. Sr. Conselheiro Relator, à fl. 200, determinou a juntada aos autos do documento protocolizado sob o nº 291111/2013, em 04/12/2013, subscrito pela Procuradora Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte, Sra. Virgínia Kirchmeyer Vieira. Ato contínuo encaminhou o processo à 1ª CFM/DCEM, para reexame.

Na análise feita, em cumprimento ao r.despacho de fl. 200, o Órgão Técnico concluiu pelo descumprimento do art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de 23,40% da receita de impostos e transferências constitucionais e do art. 160 da LOMBH, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 28/12/2012, face a aplicação de 1,54% na educação inclusiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



No Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, às fls. 230/233, o Procurador opina pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas municipais.

O Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 234, determina a juntada aos autos do Expediente nº 163/2014 e do documento protocolizado sob o nº 01512511/2014, de 22/07/2014, por meio do qual o Sr. Rúsvel Beltrame, Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, requer a suspensão do exame da prestação de contas até que seja publicada, pelo STF, a decisão prolatada nos autos do RE nº 477624, fls. 236/240.

Em 05/08/2014, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 242, determinou a juntada aos autos do documento protocolizado sob o nº 015861-11, por meio do qual o Procurador Geral do Município de Belo Horizonte, manifesta a desistência do pedido de suspensão do processo em epígrafe, para que seja dada continuidade no exame das contas, tendo em vista a publicação da decisão proferida pelo STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 477624, fls. 244/255.

Em 02/02/2015, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator, às fls. 257, juntou aos autos o documento protocolizado sob o nº 458710/2014 e ato contínuo encaminhou o processo à 1ª CFM/DCEM, para exame da referida documentação, acolhida como defesa complementar do gestor responsável, em homenagem ao princípio da verdade material, insculpido no art. 104 do Regimento Interno – Resolução nº 12, de 2008.

Assim sendo, em cumprimento ao r. despacho passa-se à análise da defesa apresentada.

II- Análise da Defesa

II.1 – Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

- Apontamento Técnico

À fl. 94/96, foi informado que o Município efetuou gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R\$1.142.866.560,42, que corresponde ao percentual de 29,71% da receita base de cálculo, enquanto o Órgão Técnico, após a exclusão de despesas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



com vale transporte, auxílio-alimentação, restos a pagar sem disponibilidade financeira, despesas de exercícios anteriores e despesas efetuadas com recursos de convênios, *apurou* gastos com ensino no valor de R\$887.656.537,58, correspondente ao percentual de **23,08%** da receita base de cálculo, não obedecendo ao índice constitucionalmente exigido de 25% (art. 212), e não tendo cumprido o percentual de 30% estipulado pelo art. 160 da Lei Orgânica Municipal.

Após a análise da defesa apresentada às fls. 201 a 218 e, considerando o entendimento deste Tribunal constante da Consulta n. 888.189, (admissibilidade da inclusão de despesas com vale transporte para os servidores do magistério, para fins de apuração do percentual mínimo de 25% da receita base de cálculo prevista no art. 212 da CR), apurou-se gastos com ensino no valor de R\$900.206.876,86, correspondente ao percentual de **23,40%** da receita base de cálculo, descumprindo o art. 212 da CF/88, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor em R\$	Índice (%)
Receita Base de Cálculo	3.846.238.189,29	-
Valor das despesas apuradas com a manutenção do ensino no exame inicial	887.656.537,58	23,08
(+) Vale-Transporte	12.550.339,28	-
Valor total aplicado pelo Município na manutenção do ensino apurado no exame da defesa	900.206.876,86	23,40
Total das despesas com a educação inclusiva para fins de cumprimento ao art. 160 da LOMBH, com redação dada pela EC n. 26/2012	59.272.628,88	1,54

Fonte: SIACE/PCA 2012

- Dos Argumentos da Defesa Complementar (fls. 258/262)

O defendente apresenta o documento (DOC 1), fls. 264/266, com novas considerações acerca da execução orçamentária do RPPS/FUFIN em 2012, “elaboradas pela Secretaria Municipal Adjunta de Orçamento – SMAO, contendo esclarecimentos sobre a execução orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Belo Horizonte” e demonstrar o caráter deficitário do Sistema Previdenciário Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



Após, informa sobre a reestruturação do RPPS – Regime Próprio de Previdência Social com a edição da Lei Municipal nº 10.362/2011. Cita e transcreve alguns artigos da referida Lei para concluir que “o Município de Belo Horizonte está em processo de reestruturação do RPPS e, assim como nos casos da maioria dos Municípios, existe um Fundo Financeiro – FUFIN que é deficitário, sendo necessário aporte financeiro do Tesouro Municipal para honrar com as aposentadorias e pensões”.

Informa que o FUFIN, durante o exercício de 2012, apresentou-se deficitário e ocasionou aporte de recursos do Tesouro Municipal da ordem de R\$91.874.527,51, para suprir os encargos com inativos, pensionistas e beneficiários previdenciários, conforme demonstrado no Gráfico 1 (fls. 265).

No Gráfico 2, demonstra que a participação dos beneficiários previdenciários da Educação no total dos dispêndios representa 45%, que também contribui para a necessidade de aporte de recursos pelo Tesouro Municipal no FUFIN.

Conclui, solicitando a inclusão das despesas com profissionais inativos da educação no percentual mínimo de 25% e informa que esse entendimento se encontra respaldado pela Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme consta dos autos do Processo nº 804.606/11.

Análise Técnica

Primeiramente, insta salientar que o apontamento em relação ao cômputo das despesas com profissionais inativos da educação no percentual mínimo de 25% para fins de cumprimento à exigência prevista no art. 212 da CR, já foi objeto de análise no reexame de fls. 220/228.

Assim, reiteramos o entendimento desta Corte de Contas constante do voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator Mauri Torres no Processo nº 886.510, de 14/06/2013, por ocasião do exame das contas anuais do Governo do Estado de Minas Gerais, exercício 2012:

“Destaco que a Consulta citada na defesa do Governo teve o seu parecer emitido em data anterior à edição da IN/TCCEMG n. 09/2011, que foi aprovada na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/12/2011 e publicada no Diário Oficial de Contas de 20/12/2011, razão pela qual não há que se cogitar a aplicação do posicionamento contido nessa Consulta, pois a IN/TCCEMG n. 09/2011 trouxe expressamente a vedação da inclusão de despesas com inativos e pensionistas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



no limite constitucional do ensino. Assim, consoante o posicionamento exposto no relatório técnico a respeito dessa questão, entendo **que é indevida a inclusão dos mencionados gastos com inativos e pensionistas no índice mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.**” (grifamos)

Cabe salientar ainda, que as despesas com inativos e pensionistas não constam no rol do art. 70 da Lei Federal n. 9.394/96, isto é, não contribuem para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Dessa forma, conclui-se que a inclusão dos gastos com inativos da educação para fins de composição do índice de aplicação no ensino pleiteada pelo defendente não pode ser efetivada, em razão do disposto no art. 6º da Instrução Normativa 13/2008, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa 09/2011 e entendimento desta Corte de Contas exarado no Processo nº 886.510, sessão de 14/06/2013.

Após a análise da defesa complementar apresentada às fls. 258 a 266, permanece o Município de Belo Horizonte descumprindo o art. 212 da Constituição da República tendo sido apurado gastos com ensino no valor de R\$900.206.876,86, correspondente ao percentual de **23,40%** da receita base de cálculo.

II.2 Descumprimento do art. 160 da Lei Orgânica

O Município interpôs no TJMG a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 000.266.905-90/00, em face do art. 160 da Lei Orgânica de Belo Horizonte, com pedido de liminar, que foi deferido em **07/02/2002**, conforme exposto em abaixo:

“Frente ao exposto, defiro liminar desobrigando o referente ad referendum do órgão especial até decisão final desta ADIN, de aplicar, no âmbito educacional, o percentual de 30% do art. 160 da LOM, obedecida, no entanto, a previsão de 25% da Constituição do Estado.”

Na análise do mérito da mencionada ADI, em sessão do pleno datada do dia 28/05/2003, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais julgou pela improcedência da ação nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



“Inconstitucional seria se aquele art. 160 da LOM se destinasse menos de 25% da receita corrente ao ensino.

Como o piso constitucional de 25% é ultrapassado pelo piso legal de 30%, não há falar em inconstitucionalidade, devendo a Lei Municipal continuar vigente até que outra, de igual hierarquia, a modifique, para redução daquele percentual ao mínimo constitucional.

Via de consequência, acatando o parecer do PGJ, julgo improcedente a Representação de Inconstitucionalidade, ao mesmo tempo em que torno sem efeito a liminar de fls. 49/50.”

O Município de Belo Horizonte, na tentativa de exercer o duplo grau de jurisdição, interpôs o Recurso Extraordinário nº 477.624, não conhecido, por motivo de intempestividade, fls. 335/336.

Todavia, em Decisão recente o Supremo Tribunal Federal acatando o recurso interposto pela Prefeitura de Belo Horizonte declarou a inconstitucionalidade do art. 160 da LOMBH.

No que diz respeito aos efeitos da decisão do STF sobre o presente feito tem-se que a mesma foi prolatada em sede recursal cujo julgamento apreciou a tese (de repercussão geral) de se constituir ingerência na esfera do Poder Executivo, a edição de normas afetas à matéria orçamentária mediante iniciativa do Poder Legislativo

Naquela assentada foi declarada a inconstitucionalidade do art. 160 da Lei Orgânica do Município - LOMBH, sendo necessário observar que **tal ação foi proposta em data anterior à edição da Emenda à LOMBH nº 26 de 28 de dezembro de 2012**, que deu nova redação ao mesmo dispositivo, **mantendo a obrigação para o Executivo Municipal do gasto mínimo de 30%** da receita orçamentária corrente, exclusivamente na manutenção e expansão do ensino público municipal.

Embora seja possível argumentar no sentido de que os efeitos da decisão não se estenderiam às disposições da Emenda 26, entende este Órgão Técnico, smj., que a decisão da Suprema Corte, **considerada a repercussão geral da tese apreciada**, alcançou as disposições da Emenda 26 relativas à obrigação do gasto mínimo de 30%, prevista no dispositivo originalmente atacado, posto ter o STF julgado o mérito do Recurso apreciando a tese da inconstitucionalidade dessa obrigação.

Nota-se que a adoção do instituto da repercussão geral como requisito para a admissão de recursos extraordinários, abriu caminho para o que tem a doutrina denomina



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



“objetivação do controle difuso”, significando uma aproximação entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade.

Essa aproximação se dá no momento da admissão da repercussão geral da tese defendida no recurso manejado, uma vez que os efeitos da decisão transcenderão obrigatoriamente o caso concreto analisado, alcançando as outras situações idênticas.

“Em alguns julgados recentes¹, o STF manifestou a existência de eficácia transcendente dos fundamentos determinantes de decisões proferidas em controle de constitucionalidade difuso, envolvendo leis municipais.

O controle de constitucionalidade de leis municipais pode chegar ao STF por meio de recurso extraordinário, instrumento do controle difuso. Em caso de declaração de inconstitucionalidade de uma lei municipal, a princípio, os efeitos da decisão deveriam se limitar apenas às partes e alcançar apenas a lei que foi declarada inconstitucional.

Todavia, como é comum a existência de legislação semelhante em vários municípios, é possível que uma lei, de outro município, mas de mesmo conteúdo, seja questionada perante o STF. E é principalmente nesses casos que se tem atribuído a transcendência dos motivos determinantes da decisão proferida em recurso precedente para, com base no art. 557, §1o-A, do CPC, estender-se os efeitos da inconstitucionalidade para toda lei de conteúdo idêntico e, assim, dar-se provimento imediato ao recurso extraordinário.”²

Nesse mesmo sentido, MENDES (2007) tratando do efeito vinculante no controle de constitucionalidade de leis municipais: *“tem-se considerado dispensável, no caso de modelos legais idênticos, a submissão da questão ao plenário”*.³

Em outra assentada observou o mesmo autor *“...A declaração de nulidade de uma lei não obsta à sua reedição, ou seja, a repetição de seu conteúdo em outro diploma legal. Tanto a coisa julgada quanto a força de lei (eficácia erga omnes) não lograriam evitar esse fato. Todavia, o efeito vinculante, que deflui dos fundamentos determinantes (tragende Gründe) da decisão, obriga o legislador a observar estritamente a interpretação que o tribunal conferiu à Constituição. Conseqüência semelhante se tem quanto às chamadas normas paralelas. Se o tribunal declarar a inconstitucionalidade de uma Lei do Estado A, o efeito vinculante terá o condão de impedir a aplicação de norma de conteúdo semelhante do Estado B ou C (Cf. Christian Pestalozza, comentário ao § 31, I, da Lei do Tribunal Constitucional Alemão (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) in: Direito Processual Constitucional (Verfassungsprozessrecht), 2ª edição, Verlag C.H. Beck, Munique, 1982, pp. 170/171, que explica o efeito vinculante, suas conseqüências e a diferença entre ele e a eficácia seja **inter partes** ou **erga omnes**).”⁴:*

¹ Informa a autora: ADI 3.345 e a ADI 3.365 tiveram como paradigma o RE 197.917.

² PAIVA, Clarissa Teixeira: A repercussão geral dos recursos extraordinários e a objetivação do controle concreto de constitucionalidade, disponível em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521841>. Acesso em 21/01/2015.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1035.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira, “O Efeito vinculante das Decisões do supremo Tribunal Federal”. Revista Jurídica Virtual, Brasília, V. 1, nº 4, agosto de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_04/efeito_vinculante.htm. Acesso em 20/01/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



*“Proferida a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei objeto da ação declaratória, ficam os Tribunais e órgãos do Poder Executivo obrigados a guardar-lhe plena obediência. Tal como acentuado, o caráter transcendente do efeito vinculante impõe que sejam considerados não apenas o conteúdo da parte dispositiva da decisão, **mas a norma abstrata que dela se extrai, isto é, a proposição de que determinado tipo de situação, conduta ou regulação – e não apenas aquela objeto do pronunciamento jurisdicional – é constitucional ou inconstitucional e deve, por isso, ser preservado ou eliminado.**”⁵*

A análise referente à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino afirma que o percentual de recursos aplicados pelo Município em Educação foi de 23,40%. Assim sendo, ainda que afastada a aplicabilidade do art. 160 da Lei Orgânica Municipal, com base nos dados extraídos das **demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal**, restou evidenciado não ter o Município de Belo Horizonte, alcançando o percentual mínimo exigido pela Constituição Federal/88 (art. 212) para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

III - Conclusão

Em suma, tendo em vista que as alegações e a documentação pertinente, apresentadas pelo Prefeito Municipal do Município de Belo Horizonte, Sr. Márcio Araújo de Lacerda, por meio do Procurador Geral do Município, Sr. Rúsvel Beltrame, fls. 258/266, as quais foram devidamente examinadas, esta Coordenadoria, conclui que o Município de Belo Horizonte descumpriu:

- o art. 212 da Constituição da República tendo aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual apurado de **23,40%** da receita de impostos e transferências constitucionais.

Em face de todo o exposto, esta Coordenadoria opina pela emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica deste Tribunal.

Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

(...)

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

⁵ Ibidem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão
Governamental de Belo Horizonte



À consideração superior.

Diretoria de Controle Externo dos Municípios, Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, DCEM/CFAMGBH, em Belo Horizonte aos 26 de março de 2015.

Cíntia Aires Dias Fleury
Analista de Controle Externo
TC 2288-5

Alex Baptista Guimarães da Silva
Analista de Controle Externo
TC 2552-3